

МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ. ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ
Константин Олегович Ромодановский

Во времена СССР государство управляло, по сути, только процессами внутренней миграции – в частности, через институты прописки и организованного набора рабочей силы. Внешней миграции и, соответственно, государственной миграционной политики в современном виде не существовало.

Распад СССР в 1991 году повлек за собой изменение не только основ государственного устройства, но прежде всего установление границ новых, независимых республик. Трансформация советского, а затем и российского общества привела к существенному изменению миграционных процессов, вследствие которых Российская Федерация столкнулась с рядом новых для нее, крайне сложных проблем.

Первую волну мигрантов на рубеже 1980–1990-х годов составляли беженцы из зон вооруженных конфликтов в Закавказье и Средней Азии.

В связи с этим в 1991–1994 годах основное внимание было сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции, становления систем управления миграционными процессами, разработки и принятия нормативных правовых актов и программ, а также установления связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции.

Убедившись в необходимости системного регулирования миграционных процессов, в январе 1992 года руководство Российской Федерации создало Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации, а на его базе Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года №626 «О Федеральной миграционной службе России» была образована Федеральная миграционная служба (ФМС России).

Первыми документами, которые определили основные направления государственной миграционной политики, стали программа «Миграция» от 18 мая 1992 года и два основополагаю-

1



К.О. РОМОДАНОВСКИЙ ИГРАЕТ В ХОККЕЙ
(МИНУТА ОТДЫХА)

2



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФМС РОССИИ Н.М. СМОРОДИН
ПОДПИСЫВАЕТ СОГЛАШЕНИЕ О РЕАДМИССИИ С ПОЛЬШЕЙ

щих закона от 19 февраля 1993 года – Федеральный закон №4528-1 «О беженцах» и Закон Российской Федерации №4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Основанием для разработки и принятия Федерального закона «О беженцах» стало присоединение в 1992 году Российской Федерации к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев.

Первая редакция федерального закона была направлена в большей степени на преодоление последствий распада СССР и предоставление защиты и помощи, в первую очередь, выходцам из государств бывшего Советского Союза. Статус беженца предоставлялся по групповому принципу без проведения индивидуальной процедуры проверки соответствия заявителя установленным законом критериям, определяющим понятие «беженец».

Для получения статуса беженца заявителю достаточно было представить свидетельство о проживании в государстве, затронутом межнациональным конфликтом.

В настоящее время Федеральной миграционной службой ведется работа над проектом федерального закона «О беженцах» в целях совершенствования действующего федерального закона и приведения процедуры определения статуса беженцев в соответствие с международными стандартами, обеспечения прав и законных интересов беженцев и лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации.

Но миграционная ситуация в стране менялась, расширялся круг связанных с ней проблем. Стала очевидной необходимость создания нового документа, нацеленного на решение более масштабных задач, нежели программа «Миграция». И вскоре была разработана и одобрена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 года №1668 Федеральная миграционная программа, просуществовавшая до 2002 года. Ею были четко сформулированы цели, принципы и задачи миграционной политики, а в редакции 1996 года в ней появился раздел «Концепция государственной миграционной политики».

Становление российской государственности, принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года закономерно повлекли за собой начало работы по формированию государственной политики в сфере внешней миграции.

Так, 16 декабря 1993 года были изданы Указ Президента Российской Федерации №2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» и Указ Президента Российской Федерации №2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», 8 сентября 1994 года – постановление Правительства Российской Федерации №1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» и постановление Правительства Российской Федерации №1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции». В 1993 и 1995 годах были приняты поправки в Закон «О гражданстве Российской Федерации», позволяющие некоторым категориям лиц, не упомянутым в редакции 1991 года, получать гражданство в упрощенном, заявительном порядке.



3



К.О. РОМОДАНОВСКИЙ И В.А. КОЛОКОЛЬЦЕВ НА СОВМЕСТНОЙ КОЛЛЕГИИ ФМС РОССИИ И МВД РОССИИ

4



СОВЕЩАНИЕ ПО ВОПРОСАМ РЕАДМИССИИ

В 1996 году принят Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Эти, а также ряд других политических решений и нормативных правовых актов заложили основу системы иммиграционного контроля и международного сотрудничества России в сфере миграции населения, создали правовые предпосылки для решения проблем международной (внешней) миграции.

К началу 2000-х годов все более значимой становилась трудовая и – в основном связанная с ней – нелегальная миграция. Такая ситуация была новой, в какой-то мере пугающей, что повлекло смещение акцентов в сторону жесткого регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, усиление контроля над данными процессами, а в целом – ограничение иммиграции.

23 февраля 2002 года был подписан Указ Президента Российской Федерации №232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики», в соответствии с которым Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него российским законодательством, должно также выполнять функции федерального органа исполнительной власти по миграционной политике. В центральном аппарате МВД России создавалось новое подразделение – ФМС России. Таким образом, задачи реализации миграционной политики сводились, преимущественно, к пресечению правонарушений иностранных и российских граждан, в соответствии со спецификой деятельности МВД России.

Наметившийся тренд продолжился в 2004 году принятием целой серии законов по ужесточению санкций за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов – и внешних, и внутренних.

В течение 2002 года были приняты базовые документы, существенно изменившие миграционную политику государства: Федеральный закон от 31 мая 2002 года №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Федеральный закон от 25 июля 2002 года №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которым, в частности, вводились в действие миграционные карты, что давало возможность получить реальное, целостное представление об иммиграционных потоках. Это информационный фундамент, на котором держатся все последующие решения, потому значение его трудно переоценить.

Во многом благодаря этому нововведению к середине 2000-х годов миграционная ситуация стала более ясной, что вызвало к жизни идею либерализации миграционной политики государства. Следует отметить, что как раз в этот период изменился характер иммиграции: вынужденная иммиграция уступила место экономической. Российская экономика укреплялась и росла, спад 1990-х годов преодолевался, привлекательность страны увеличивалась как в глазах инвесторов, так и трудящихся-мигрантов, что требовало новых подходов, опоры государства не только на запретительные меры.



В 2006 году были разработаны и приняты, а в 2007 году вступили в силу федеральные законы, направленные на устранение имеющихся недостатков и введение новых механизмов регулирования миграции, в особенности трудовой. В первую очередь следует назвать Федеральный закон от 18 июля 2006 года №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», принятый в целях совершенствования системы сбора данных, касающихся пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, обеспечения полноты и всесторонности учета миграционных процессов. Порядок миграционного учета был изменен от разрешительного к уведомительному, что заметно облегчало жизнь приезжим.

Во второй половине 2000-х годов трудовая миграция и миграционный учет стали рассматриваться в качестве приоритетных направлений миграционной политики, государство взяло курс на расширение возможностей для легальной иммиграции и регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономического развития России.

Либеральные нововведения значительно стабилизировали миграционную ситуацию, в большей степени легализовали ее и сделали более регулируемой.

В результате этих мер число иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в установленном законом порядке, юридически и социально защищенных, существенно возросло.

Важным направлением в миграционной политике государства стала реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года №637. Основными целями данной программы являлись стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников в Россию, компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

И если в 2007–2009 годах число переселенцев ежегодно не превышало 10 тыс. человек, то в дальнейшем реализация программы набрала темп: к сентябрю 2013 года на территорию Российской Федерации прибыло почти 145 тыс. участников государственной программы и членов их семей. С принятием Указа Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года №1289 государственная программа приобрела бессрочный характер.

В ноябре 2009 года в г. Рамбуйе состоялось подписание российско-французского соглашения о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого. Этот документ стал первым соглашением такого рода с государством – членом Европейского союза и стимулировал работу по введению в действие правовых механизмов привлечения в Российскую Федерацию высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

В дальнейшем Федеральным законом от 19 мая 2010 года №86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была выделена особая группа иностранных работников – высококвалифицированные специалисты, а также введены патенты на осуществление трудовой деятельности для физических лиц.

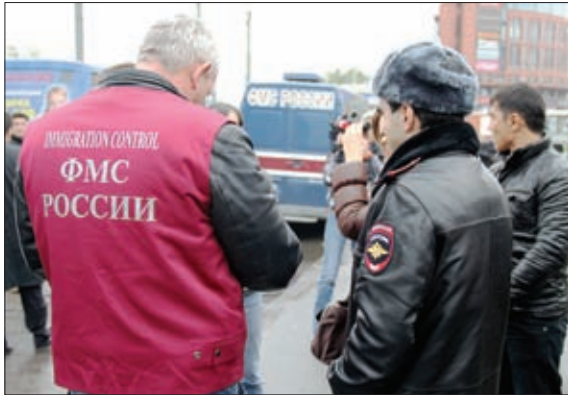
Именно поэтому 2010 год можно смело назвать началом нового периода – периода поиска оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов.

Более раннее законодательство в сфере миграции формировалось в значительной мере без понимания стратегических перспектив государственной политики, а по мере накопления новых вызовов и реагирования на них. При этом в 2002–2010 годах было принято только около 150 федеральных законов.

Стратегическим документом, способствующим упорядочению правового регулирования миграционной сферы, стала Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, разработанная ФМС России совместно с другими заинтересованными федеральными органами государственной власти и представителями общественности и утвержденная Президентом Российской Федерации в июне 2012 года.



5



СОТРУДНИК ОТДЕЛА ИММИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
ПРОВЕРЯЕТ ДОКУМЕНТЫ У МИГРАНТА

6



ПРОВЕРКА ДОКУМЕНТОВ У МИГРАНТОВ, ПОСЕЛИВШИХСЯ
В НЕЖИЛОМ ПОМЕЩЕНИИ

Между тем вопросы миграции оказались в центре внимания всего общества. Важность этого обстоятельства отразилась в выступлении В.В. Путина на расширенном заседании коллегии ФМС России 26 января 2012 года.

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации, данных по итогам состоявшейся коллегии, а также Плана по реализации первого этапа (на период до 2015 года) Концепции государственной миграционной политики, утвержденного Правительством Российской Федерации в течение 2012–2013 годов, был принят ряд федеральных законов, усиливающих ответственность как иностранных граждан за незаконное пересечение государственной границы и другие нарушения в миграционной сфере, так и российских граждан за организацию незаконной миграции.

С помощью введенных механизмов появилась возможность намного эффективней пресекать въезд и пребывание в России законопослушных, потенциально криминализованных элементов и деятельность лиц, способствующих притоку в страну нелегальных мигрантов.

В частности, установлен запрет на въезд в Россию в течение 3 лет для иностранных граждан, не выехавших из Российской Федерации по истечении 13 суток со дня окончания срока их временного пребывания, уточнено понятие приглашающей стороны и ее ответственности за непринятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению иностранного гражданина.

Установлена уголовная ответственность за незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации, а также конкретизирован и расширен перечень оснований, по которым иностранным гражданам не разрешается или ограничивается въезд в Российскую Федерацию, скорректированы сроки закрытия или неразрешения въезда на территорию страны, которые теперь могут составлять от 3 до 10 лет.

Кроме того, введен однозначный запрет въезда на территорию Российской Федерации иностранным гражданам, которые использовали подложные документы, а также не оплатили в период своего предыдущего пребывания налоги, административные штрафы или не возместили расходы, связанные с административным выдворением или депортацией, – до момента их уплаты.

Помимо этого законодательно определены усиленные санкции в отношении иностранных граждан, совершивших правонарушения на территории Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

За незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина был установлен минимальный срок административного приостановления деятельности юридического лица – 14 дней.

Однако жесткие запретительные меры являются не всегда эффективным способом регулирования процессов миграции, в связи с чем, возвращаясь к теме законной миграции, хотелось бы отметить следующее.



Совершенствование дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы является одной из основных задач миграционной политики. Ее решение позволит правильно оценить спрос на рынке труда с учетом приоритета внутренних ресурсов.

Так, в соответствии с Планом реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики в 2014 году планируется принятие законов об упрощенном порядке получения российского гражданства лицами, уже имеющими вид на жительство и являющимися инвесторами, предпринимателями и выпускниками российских вузов, а также о модернизации институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство.

В частности, предлагается наполнить институт разрешения на временное проживание новым содержанием, обеспечив дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Что касается квотирования рабочей силы, то оно нуждается в реформировании, ведь на сегодняшний день этот механизм довольно сложен.

По нашему мнению, иностранец должен получить возможность стать соискателем на вакансию, если россиянин не занимает ее, что позволит сформировать максимально прозрачный порядок привлечения и россиян, и мигрантов к труду, быстро реагировать на меняющиеся потребности экономики в кадрах.

Подводя итоги проделанной работы и размышляя о дальнейших перспективах развития российского миграционного законодательства, хотелось бы отметить следующее.

На ближайшие годы его развитие в значительной степени предопределено Концепцией государственной миграционной политики на период до 2025 года. Реализация ее положений, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности и благополучия населения Российской Федерации, возможна лишь при взаимодействии общественных институтов и государственной власти, общем понимании нашего будущего.